

LA LEY DE VIVIENDA, CUARENTA AÑOS DESPUÉS
SÓLO SE TRATA DE APLICARLA

Benjamín Nahoum

La tensión entre lo nuevo y lo bueno es una constante de la elaboración académica y también del pensamiento político. Hay que plantear cosas nuevas, removedoras, que promuevan la discusión y motiven seminarios y polémicas; hay que proponer iniciativas novedosas, que "enamoren" a seguidores y posibles votantes. Y esto no se consigue sosteniendo que las viejas teorías siguen demostrando su vigencia ni proponiendo seguir haciendo lo que ya se venía haciendo.

Esto tiene también su lado peligroso, porque la necesidad de revisar todo lo anterior, a pretexto que ha perdido vigencia o que el cambio de contexto lo ha vuelto obsoleto, muchas veces sirve de pretexto a la inacción o justifica la ineficacia.

Hace no mucho tiempo, al terminar una presentación en un seminario sobre el problema de los asentamientos irregulares, una compañera me comentó: "Dijiste lo mismo de siempre". El juicio me sorprendió tanto que no atiné a contestarle: "Es que el problema es el mismo de siempre".

No se trata, claro, de momificarnos en el pasado, pero tampoco de la búsqueda permanente de la novedad por la novedad misma, sin evaluar hasta qué punto las herramientas que ya poseemos pueden servirnos para resolver los problemas, e incluso descartándolas antes de haberlas usa-

do. Y de reconocer que algunas cosas, aunque no sean nuevas, pueden igualmente ser buenas. Al fin y al cabo, las corrientes de pensamiento más influyentes, hoy, en la vida de la humanidad, tienen, una, más de ciento cincuenta años y las otras, dos o más milenios.

Estas reflexiones vienen a cuento cuando se trata de analizar si una ley que cumple cuarenta años, que en su momento fue reconocidamente paradigmática, hoy sigue siendo un instrumento útil para dar solución al problema de la vivienda y el hábitat popular; si hay que hacerlo ajustes, o sí, decididamente, hay que pasar a otra cosa. Yo me inclino convencidamente por la primera alternativa, con algunos toques de la segunda.

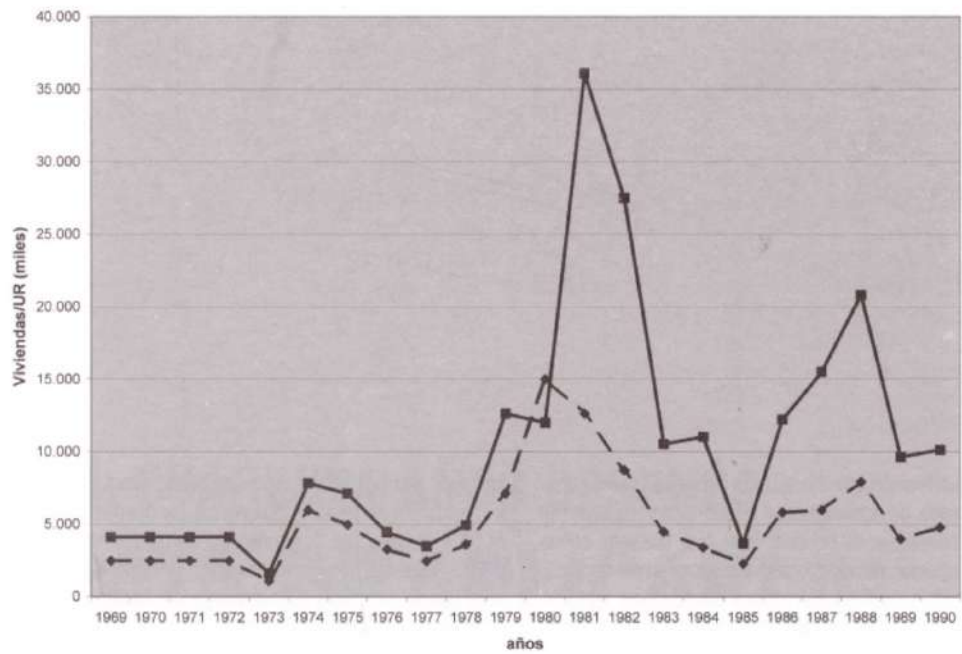
La Ley Nacional de Vivienda de 1968 sin duda se adelantó a su tiempo, aunque su filosofía fuera, como dice Altair Magri en esta misma revista, el canto del cisne de una época en que el Estado de Bienestar era la vía para lograr la pública felicidad. Curioso canto del cisne, dicho sea de paso, porque era una época en que también amanecían tiempos oscuros.

La ley se adelantó a su tiempo porque creó e imaginó instrumentos y respuestas que sólo años después fueron adoptadas en otros países de la región, a tal punto que hoy sigue siendo re-

ferencia de la gente que se organiza por vivienda en la región y de los técnicos que los apoyan. Leonardo Pessina lo demuestra claramente en el artículo que escribe para esta VIVIENDA POPULAR y la misma conclusión surge de los conceptos de la carta de Enrique Ortiz que se incluye en estas páginas. No se trata de juicios teñidos por el afecto, que también lo hay, sino simplemente de constatar un hecho indiscutible.

No cabe duda que alguno de los mecanismos creados por la Ley de Vivienda hoy ya no es operativo porque, por ejemplo, no se puede sustentar los recursos en un impuesto a los ingresos regulares, cuando la mayoría de los ingresos son irregulares. Pero ése es un aspecto instrumental que debe ser corregido, como tantas cuestiones de implementación que deben ajustarse, en los más variados campos, de acuerdo a los cambios que las coyunturas van produciendo.

Los grandes ejes de la Ley, sin embargo, mantienen intacta su vigencia: la existencia de un Fondo de Vivienda autónomo (Fo.a.Vi.), que permita subsidiar, variable clave para posibilitar el acceso a la vivienda de los sectores de menores recursos; la captación de ahorro público y privado, para permitir el crédito social por parte del Estado; la conformación de un sistema solidario y redistribuidor del ingreso, mediante la



◆ Viviendas
 ■ Unidades Reajustables

Figura N° 1. Evolución de las inversiones en vivienda, en unidades financiadas y UR escrituradas, en el período de la primera DINAVI y BHU.

Fuente: elaboración propia en base a información de "Construcción de Viviendas y Reactivación", publicación del BHU (1986), hasta 1984, y luego del Boletín Estadístico Anual del BHU.

En la información de base no aparece discriminado el período 1969-72, por lo cual, a los efectos de la elaboración de la gráfica se ha supuesto una distribución uniforme en el cuatrienio para todas las variables.

tributación; la apuesta a la capacidad de hacer y gestionar de la gente, con el impulso al sistema cooperativo: de ayuda mutua y de ahorro previo; la Unidad Reajutable, indexada por el salario, primera barrera de contención para hacer posible el pago y razonablemente sustentable el Fondo; la planificación, de modo de contar con reglas de juego previsibles y seguras, para que los distintos actores puedan definir sus estrategias: los destinatarios, los empresarios, los inversores, los trabajadores; la definición de la vivienda digna, acorde con las necesidades familiares y sociales.

Es cierto que la Ley fue, en estos cuarenta años, muchas veces mutilada y desdibujada. Algunas de esas atrocidades, la mayoría perpetradas en dictadura, con la aprobación de los luego "Decretos-Leyes" 14.666 y 15.501, fueron posteriormente objeto de revisión, volviéndose a la filosofía original. Otras permanecen, como la modificación del Art. 26, que introduce el Núcleo Básico Evolutivo (NBE) como solución universal de vivienda, desvirtuando el criterio fundacional que vinculaba los mínimos a la integración familiar.

Es cierto también que se ha distorsionado el financiamiento, al haberse desarticulado el Banco Hipotecario del Uruguay, dejando un vacío que la banca privada no puede llenar, como no lo ha llenado en ningún lugar del mundo; que los planes quinquenales se han transformado en documentos que se elaboran para cumplir con un requisito legal, pero que luego no se ejecutan; que el Fondo Nacional de Vivienda se ha quedado sin recursos genuinos y perdido su autonomía, como denuncia Alberto Raffo páginas atrás. Pero esas son culpas no de la Ley, sino de quienes la desaplicaron.

Toda esa arena en el engranaje no ha sido sin costo ni sin motivo: actualmente hay grandes impedimentos para que el sistema funcione y los hay porque la Ley y los instrumentos que creó no han sobrevivido sin penuria a tres décadas de neoliberalismo y tres años de postergaciones.

Tal como no dejó en suspenso la Constitución, la dictadura no derogó la Ley, que iba en otra dirección que la que en aquel momento se quería. Pero, igual que en aquel caso, se mantenía la envoltura pero se quitaba sentido al contenido; por ello se procedió a desarticular los puntos más sensibles e importantes del sistema: se vació el Fondo de Vivienda; se sumió en el ostracismo a las cooperativas; se subsidió a las empresas constructoras en lugar de a los destinatarios y se condujo toda la política apostando a que la libertad de mercado traería todas las soluciones.

Los cuatro lustros posteriores no cambiarían significativamente las cosas: los acuerdos de la Concertación Nacional Programática, que implicaban el retorno a la concepción social y solidaria de la Ley del 68, fueron rápidamente dejados de lado en el período 85-89; la creación del Ministerio de Vivienda, en 1990, que condujo a una estructura más racional del sector, no fue acompañada de los recursos necesarios: antes bien, se optó por la política del "cuanto más, mejor, no importa cómo" con la implantación del NBE (para lo cual hubo que reformar la ley del 68) y su utilización casi como solución única y universal.

Peor aún, el Decreto 239/92, que dividió "clientelas" entre el Ministerio y el Banco Hipotecario, imponiendo a éste la atención de los sectores solventes, vació al Banco de contenido social, al tiempo que perdía la posibilidad de utilizar los recursos del Fo.Na.Vi., quedándose el Banco con la cartera subsidiada, pero sin los subsidios.

La evolución de las inversiones y de los destinos de éstas no muestran cambios en los años siguientes: la bonanza económica de parte de la década de los noventa no se "derramó" (como se predica siempre en épocas de vacas flacas), hacia políticas sociales que trajeran equidad y mejor calidad de vida; y cuando llegaron las penurias y los ajustes fiscales, el primer recorte fue para las políticas sociales, y antes que nada, para la vivienda social.

El actual período, conducido por un gobierno progresista por primera vez en la historia del país, ha traído algunos cambios conceptuales importantes: la vuelta al concepto de vivienda acorde a las necesidades y no a los ingresos; el subsidio de cuota, para estimular la integración social en lugar de territorializar la pobreza; la atención a la problemática del estoc construido, que es largamente la mitad del problema, y no solamente a la construcción de vivienda nueva.

aparición del "Impuesto a los Sueldos", sin contrapartida de otras fuentes, ha dejado el Fo.Na. Vi. sin su recurso permanente y seguro, y sujeto a lo que se decida año a año en presupuestos y rendiciones de cuentas.

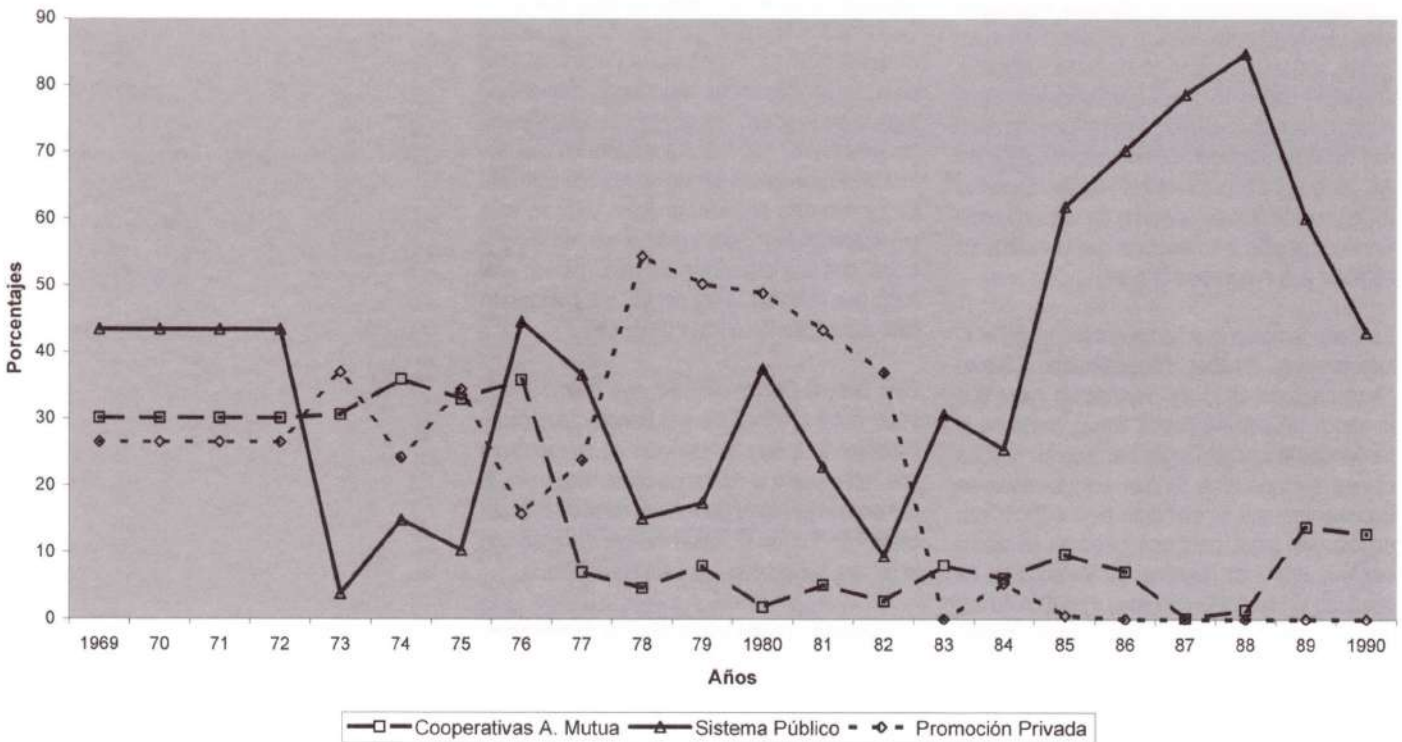
Y el crédito, con el BHU fuera del mercado -como lo ha estado prácticamente en toda la década- sigue apostado al financiamiento privado, que sólo atiende a la demanda solvente.

Pero los recursos destinados siguen siendo los mismos o menos que en gobiernos anteriores; la vivienda se declara "no prioridad", y la des-

En tanto no se solucionen estos aspectos, los resultados seguirán lejos de las intenciones, y más lejos aún de las necesidades.

Figura Nº 2. Evolución de las inversiones en vivienda, en porcentajes, según sistemas de producción en el período de la primera DINAVI y BHU.

Fuente: Id. Figura Nº 1, valiéndose las mismas observaciones. El sistema de "Promoción Privada" no fue utilizado desde 1985, sustituyéndose en los hechos por el llamado "P.P.T.", que se contabiliza dentro del Sistema Público.



La muy buena Ley de Vivienda que el país se dio hace cuarenta años mantiene intacta su vigencia. Necesita calafateos aquí y allá; actualizar cosas; incorporar instrumentos antes inexistentes, y -sobre todo- descubrir, detrás de la burda pintura sobreimpresa, el noble original.

Pero la herramienta está y está apta para ponerse en marcha. Sólo se trata de aplicarla.

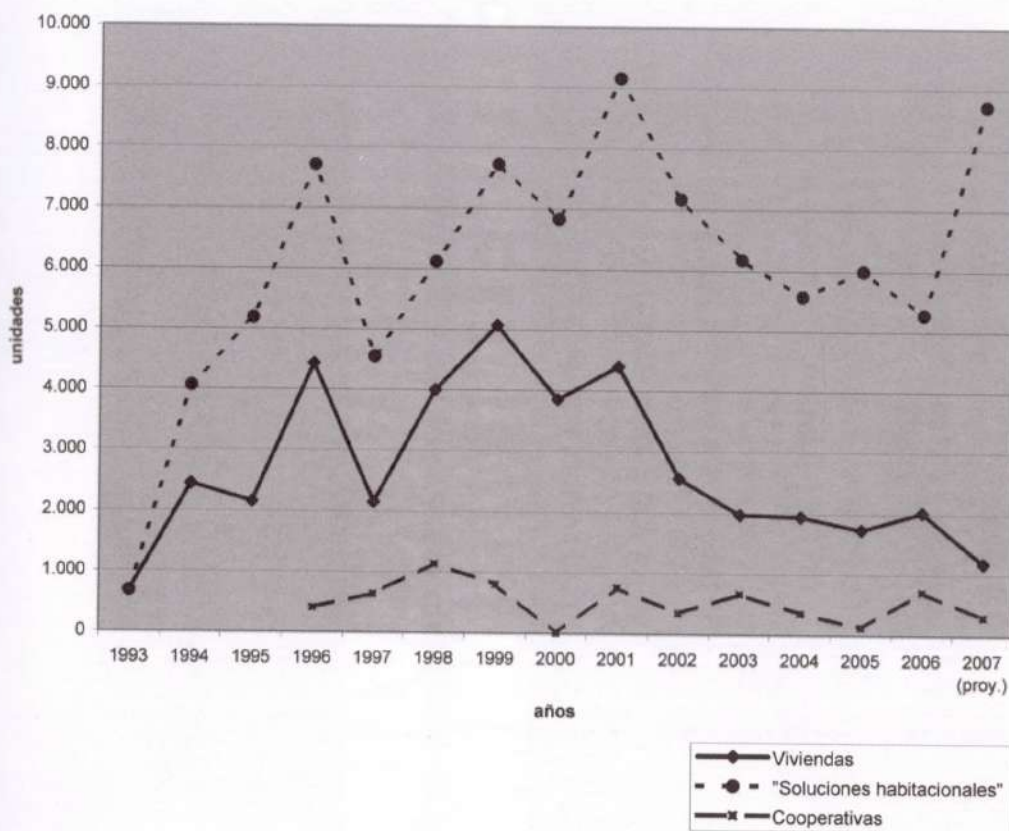


Figura N° 3. Evolución de las inversiones en vivienda y en "soluciones habitacionales", y participación del sistema cooperativo, en viviendas terminadas y otros programas ejecutados, en el período MVOTMA.

Fuente: elaboración propia en base a información del MVOTMA, en www.mvotma.gub.uy. Las "soluciones habitacionales" incluyen, además de viviendas completas, préstamos para compra de vivienda usada, para refacción y ampliación, canastas de materiales, etc.